



Fernando Garcés V.

Los Indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano



CLACSO



Consejo de Estados
EADNA

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

LOS INDÍGENAS Y SU ES- TADO (PLURI)NACIONAL

UNA MIRADA AL PROCESO
CONSTITUYENTE BOLIVIANO

FERNANDO GARCÉS V.

Clacso

Índice

Siglas

Introducción

Capítulo I: Estado, nación y pueblos indígenas: una mirada histórica

Los antecedentes coloniales

Las continuidades del liberalismo republicano

La rosca minero-feudal

La Guerra del Chaco y la construcción de la nación

La Revolución del 52: de indios a campesinos

Neoliberalismo y políticas de la diferencia

Balance del esbozo histórico

Capítulo II: El proceso constituyente boliviano

El momento del poder originario

El momento del poder constituyente

El momento del poder delegado

Capítulo III: El Estado Plurinacional y el nuevo campo normativo

Del Estado-nación al Estado plurinacional

Nuevo campo normativo y prácticas gubernamentales

El Estado Plurinacional en la nueva Constitución

Política del Estado

El nuevo paquete normativo

Sobre la representación

Sobre la autonomía indígena

Sobre el derecho al consentimiento

Capítulo IV: Elementos fundamentales para la construcción del Estado Plurinacional desde los pueblos indígenas

Representación política

Autonomía indígena

Territorio y jurisdicción en las autonomías indígenas

La base poblacional de las autonomías indígenas

Aprobación de estatutos: ¿usosy costumbres o referendo?

Derecho al consentimiento

Derechos individuales y derechos colectivos

El TIPNIS: contexto, población y proyectos

Los intereses y posicionamientos en juego

¿Consulta o consentimiento?

Conclusiones

Bibliografía

Los indígenas y su Estado (Pluri)nacional. Una mirada al
proceso constituyente boliviano

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Estados Unidos 1168

C1101AAX

Telef.: (54 11)43049145

Fax: (54 11)43050875

Email: clacsoinst@clacso.edu.ar

Website: www.clacso.org

Ciudad de Buenos Aires – Argentina

© Comunidad de Estudios Jaina (JAMA.)

Ingavi N° 760

Telef.: (591-4-)6630825

Casilla N° 39

Email: comunidadestudiosjaina@gmail.com

Website: www.comunidadjaina.org

Tanja – Bolivia

© Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHyCE – UMSS)

Plazuela Sucre, acera sud

Telef: (591-4-) 4540347

Casilla: 6759

Website: www.postgrado.hum.umss.edu.bo

Cochabamba – Bolivia

Primera edición, 2013

D.L. 2-1-1217-13

ISBN: 978-99954-2-719-1

Diseño de tapa y diagramación:

Alejandra Arévalo Castrati

Siglas

- **ABC** Agencia Boliviana de Carreteras
- **ADN** Acción Democrática Nacionalista
- **ALP** Asamblea Legislativa Plurinacional
- **APG** Asamblea del Pueblo Guaraní
- **BNDES** Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Brasil
- **CEDIB** Centro de Documentación en Información Bolivia
- **CEJIS** Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
- **CIDOB** Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
- **CLACSO** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- **COB** Central Obrera Boliviana
- **CONAIE** Confederación Nacionalidades Indígenas del Ecuador
- **CONALCAM** Coordinadora Nacional para el Cambio
- **CONAMAQ** Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
- **CPE** Constitución Política del Estado
- **CPESC** Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
- **CIPIB** Central de Pueblos Indígenas del Beni

- **CSUTCB** Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
- **CSUTCOA** Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya
- **DS** Decreto Supremo
- **URSA** Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
- **IOC** Indígenas Originario Campesino
- **LMAD** Ley Marco de Autonomías y Descentralización
- **LOEP** Ley del Órgano Electoral Plurinacional
- **LOJ** Ley del Órgano Judicial
- **LPP** Ley de Participación Popular
- **LRE** Ley del Régimen Electoral
- **LTCP** Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional
- **MAS** Movimiento al Socialismo
- **MAS-IPSP** Movimiento al Socialismo Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos
- **MIR** Movimiento de Izquierda Revolucionaria
- **MNR** Movimiento Nacionalista Revolucionario
- **NPE** Nueva Política Económica
- **OIT** Organización Internacional del Trabajo
- **OLP** Órgano Legislativo Plurinacional
- **ONG** Organización No Gubernamental
- **OTB** Organización Territorial de Base
- **PIR** Partido de Izquierda Revolucionaria
- **PMC** Pacto Militar Campesino
- **POR** Partido Obrero Revolucionario
- **RADEPA** Razón de Patria
- **TCO** Tierra Comunitaria de Origen
- **TIOC** Territorio Indígena Originario Campesino
- **TIPNIS** Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuere

Introducción

Desde el año 2000, un ciclo de movilizaciones sociales dio inicio a un momento de importantes transformaciones sociales y políticas en Bolivia. Entre los años 2000 al 2005, con matices, el proceso planteó la transformación radical del Estado. Para ello se demandó una Asamblea Constituyente como mecanismo de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil, tanto en el ámbito de la propiedad de los recursos naturales y la redistribución de los excedentes obtenidos de los mismos, como en el de los mecanismos de participación y toma de decisiones por parte de sectores históricamente excluidos de dichas instancias de decisión. Los grandes actores de este proceso fueron las organizaciones indígenas y originarias de los sectores rurales del país y los sectores populares de procedencia también indígena. Este proceso fue canalizado, al interior del sistema político, por el Movimiento al Socialismo (MAS), el cual, en su momento de constitución fue pensado, por parte de organizaciones principalmente campesinas, como un Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

Con una serie de problemas, la Asamblea Constituyente realizada entre los años 2006 y 2007 finalmente definió al Estado boliviano como plurinacional. Desde lo declarativo, al menos, esto significa un cambio radical de la concepción del país en el formato Estado-nación. Como se

sabe, los estados de los países latinoamericanos fueron contruidos bajo el imaginario de correspondencia un Estado – una Nación. La declaración del Estado boliviano como plurinacional abre las puertas a otras formas comprensivas de ejercicio de ciudadanía colectiva y de estructura estatal menos aparente.

Por otro lado, desde la *intelligentsia* de la izquierda clásica se mantiene cierta idea de la imposibilidad de que el sector campesino e indígena pueda ser el propulsor de un nuevo tipo de Estado. Aparte de la importante influencia de la idea marxista en relación al carácter prepolítico del campesino y del indígena, también ha pesado la histórica carga de un racismo intelectual que, en el mejor de los casos, piensa a los pueblos indígenas como incapaces de tener una palabra propositiva en la esfera estatal y nacional. Esta concepción, además, es heredera de la mirada bipartita colonial y moderna que permanentemente opone lo tradicional a lo moderno; es decir, da a entender que los pueblos “anclados en sus tradiciones premodernas” están incapacitados de elaborar constructos propositivos sobre el estado y la nación.

La apuesta, desde los pueblos indígenas, por construir nuevas formas de relación Estado -sociedad es de vieja data. A ello han apuntado las distintas rebeliones de la época colonial y republicana. En algunos casos fueron intentos de recuperar espacios de autonomía territorial y cultural y en otros de sustituir la clase señorial que detentaba el monopolio sobre la tierra, el mercado y las decisiones políticas. En las últimas décadas estos esfuerzos de construcción estatal y nacional se concretaron en propuestas importantes que evidenciaban la diversidad cultural, lingüística y territorial que caracteriza la abigarrada estruc-

tura social boliviana. Los énfasis temporales han oscilado entre la búsqueda de reconocimiento de la diferencia y la lucha por la equidad social.

En base a los planteamientos anteriores es evidente la necesidad de mirar el proceso de construcción estatal llevado adelante por los pueblos indígenas, naciones originarias y comunidades campesinas durante el proceso pre-constituyente, constituyente y post-constituyente. Este proceso de construcción se ha dado y se da en relación con el mismo Estado como interlocutor. Ello ha implicado momentos de diálogos, alianzas y quiebres interaccionales con los representantes del Estado (partidos políticos, ministerios, etc.) sobre temas medulares a los intereses e históricos planteamientos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, los estudios sobre la construcción nacional y estatal de parte de los pueblos indígenas han enfatizado su carácter negativo; han mostrado la manera como el Estado boliviano, sobre todo en el primer período republicano (1825-1870), fue excluyente y reproductor de los mecanismos coloniales de dominación; luego, la intelectualidad señorial elaboró un discurso cientificista que justificó la inferiorización del indio y su incapacidad propositiva en términos políticos. La Revolución Nacional de 1952 apuntó a la construcción de un proyecto de nación homogénea y moderna mediante el cual la clase señorial se convertiría en burguesía y los indios en ciudadanos; por ello la pretensión de universalizar el término campesino para todo habitante rural y hablante de lengua no hispana. En la práctica lo que se hizo fue crear ciudadanos de segunda (Rivera, 2000 y 2003; Salmón, 1997).

Con estos antecedentes, sabemos que la primera formulación de Estado Plurinacional proviene de la tesis

política del Segundo Congreso Nacional de la CSUTCB de 1983. La idea será recogida, casi inmediatamente, por Xavier Albo en un artículo escrito en 1984 pero publicado tres años más tarde. El contacto regional andino también contribuyó a la socialización del debate ecuatoriano sobre Estado Plurinacional planteado por la CONAIE a la Asamblea Constituyente de 1998. Sin embargo, había una suerte de retroalimentación mutua a este nivel: el debate de la CONAIE, a su vez, se alimentaba de los planteamientos del katarismo boliviano (Albo, 1990: CSUTCB, 1983; Garcés, 2010).

Años después, en el contexto de la Marcha del 2002, aparece el concepto de Asamblea Constituyente Plurinacional, aunque éste no se explicita en sus demandas. Así mismo, el filón katarista que había inspirado las primeras ideas de estado plurinacional de la CSUTCB se conecta con las discusiones del grupo Comuna^[1] que planteaba tanto la idea de "condición multisocietal boliviana" como de Estado plurinacional pero desde referentes lingüísticos y de Confederación de Naciones (Garcés, 2010; García Linera, 2007; Tapia, 2002).

Por otro lado, al debate del Estado Plurinacional contribuyó mucho lo avanzado en el proceso de construcción de la Propuesta del Bloque Educativo Indígena, formado por los Secretarios de Educación de las cinco organizaciones indígenas matrices y los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios. En su propuesta, en el apartado referente a educación y Asamblea Constituyente, se puede ver ya un avance de discusión en relación a varios temas que ocuparían la atención del Pacto de Unidad: autonomías territoriales indígenas, democracia participativa comunitaria, nuevo modelo de gestión de recursos naturales, sistema

educativo plurinacional, etc. (CONAMAQ *et al.*, 2004). Luego, el propio Pacto de Unidad hizo un esfuerzo de construcción colectiva de lo que las organizaciones entendían por Estado Plurinacional.

Los pueblos indígenas originarios, en su propuesta constitucional, apostaban a la construcción de Estado; es decir, no se trataba de una lucha contra el Estado en el sentido clásico. Apostaban a la construcción de otro Estado; un Estado que supere la discriminación histórica y la exclusión a la que fueron sometidos desde su instauración colonial-republicana. De igual forma, se encontraban participando también en la construcción nacional pero en la ruta de una nación plural en consonancia con el carácter polisémico del término. Ésta es la forma de Estado que naciones y pueblos indígenas llamaron plurinacional.

Las organizaciones del Pacto de Unidad fueron las que formularon la propuesta de Estado Plurinacional ante la Asamblea Constituyente realizada en los años 2006-2007, consiguiendo que el texto constitucional explicitara transversalmente tal figura. Con la promulgación de la nueva CPE, el 7 de febrero de 2009, empezó el proceso de construcción del nuevo marco legal del Estado. Al poco tiempo de la promulgación de la Constitución comenzaron a hacerse públicas las tensiones entre el gobierno y diversos sectores indígenas con respecto al derecho de consulta frente a operaciones extractivas, el derecho a participación política formulado en la Ley de Régimen electoral y la calidad que deben tener las autonomías indígenas. En tal sentido, planteamos como hipótesis de trabajo que el gobierno del MAS se ha ido posicionando como una suerte de contenedor de elementos centrales que hacen a la constitución del Estado Plurinacional, actuando bajo el formato del Estado-

nación, es decir, restringiendo el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas y a participar plenamente en la vida política, económica y social del Estado.

En la perspectiva anotada, las preguntas que orientaron y acompañaron el proceso de investigación fueron las siguientes: ¿De qué manera se han dado los procesos de construcción, articulación y/o dominación en la relación entre pueblos indígenas y Estado boliviano? ¿Cuáles son los elementos centrales de la propuesta de Estado Plurinacional trabajada por los pueblos indígenas? ¿De qué manera esa propuesta fue procesada por la Asamblea Constituyente y plasmada en el texto constitucional? ¿Cómo se articulan, viabilizan y/o confrontan las propuestas de las organizaciones, el texto constitucional y el aparato administrativo actual del Estado? ¿Cómo se concretan-efectivizan actualmente las propuestas sobre estado plurinacional de las organizaciones indígenas en referencia a derecho a la consulta/consentimiento, autonomías indígenas y representación política?

La investigación titulada "Los indígenas y Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano" se planteó como objetivo estimar la concreción de la propuesta de Estado Plurinacional planteada por las organizaciones indígenas. Para ello nos propusimos revisar las relaciones entre pueblos indígenas y Estado, identificar la caracterización del Estado Plurinacional trabajada por los pueblos indígenas y sus organizaciones, describir el proceso de construcción estatal aportado por las organizaciones durante la Asamblea y, finalmente, identificar las tensiones entre el nuevo diseño estatal y las demandas indígenas en torno a los temas de representación política, autonomía indígena y derecho al consentimiento.

La investigación se basó, fundamentalmente, en lo ocurrido durante los años 2009-2010, tomando como punto de partida la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009. Sin embargo, en el caso del derecho al consentimiento, el tratamiento del tema se prolongó hasta el año 2011 ya que se hizo un seguimiento especial al conflicto relacionado con el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).^[2]

Para alcanzar estos objetivos se ha recurrido a una metodología cualitativa que articuló distintas técnicas y procedimientos: revisión historiográfica boliviana, revisión hemerográfica, y bibliográfica, revisión normativa, entrevistas, participación en eventos orgánicos y académicos relacionados con nuestra temática.

Quisiera aprovechar para agradecer:

A la Comunidad de Estudios JAINA, especialmente a Carlos Vacaflares y Pilar Lizárraga por la confianza en la realización del trabajo.

Al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), por darme la oportunidad de retomar las reflexiones previas surgidas en el momento de mi participación en el equipo técnico del Pacto de Unidad y darles un cauce sistemático en torno a la concreción del Estado Plurinacional propuesto por sus organizaciones.

A Iván Sanjinés, Jesús González y los participantes del Seminario Taller Internacional "Retos y desafíos en la construcción de estados plurinacionales", por permitirme usar las intervenciones de dicho evento como fuente primaria de la investigación.

A Alejandro Almaraz, Adolfo Mendoza, Rafael Puente, Salvador Schavelzon, Lázaro Tacoó y Gonzalo Vargas, por acceder a la entrevista que les solicité.